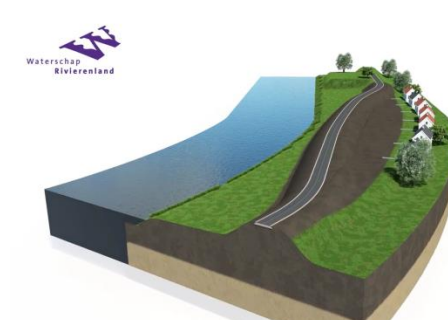
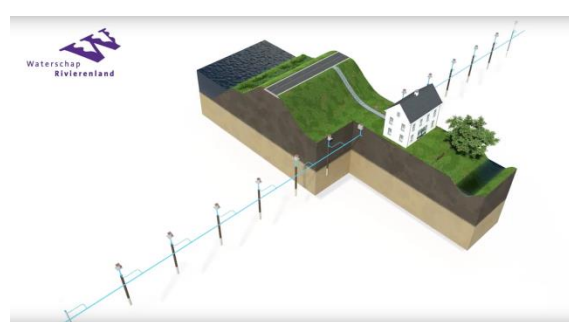
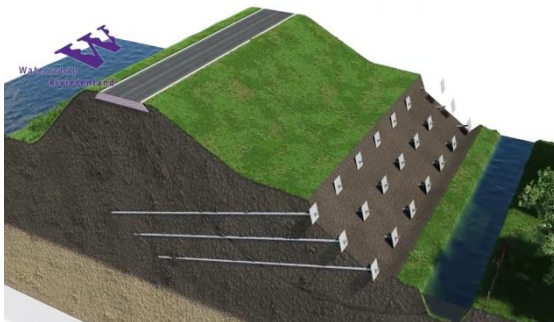
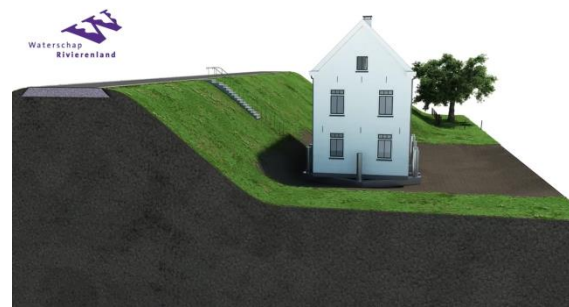
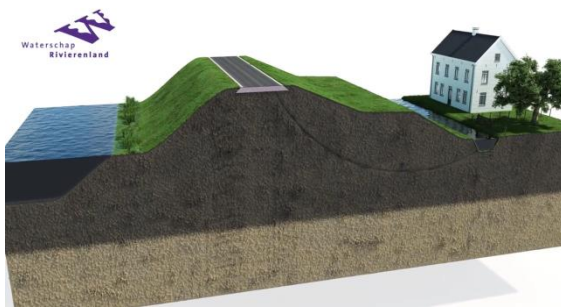




Nota aanpak grondverwerving dijkversterkingen



Versiebeheer

Nr.	Auteurs	Datum	Aard van de wijziging
1.0	Henk Rietveld Monique Fernald Mike Seelen	19 mei 2016	
1.1	Henk Rietveld Monique Fernald Mike Seelen	27 mei 2016	Eerste opmerkingen n.a.v. omgevingsmanagementoverleg verwerkt
2.0	Henk Rietveld Monique Fernald Mike Seelen	5 juni 2016	Opmerkingen n.a.v. omgevingsmanagementoverleg en programmteamoverleg verwerkt
2.1	Mike Seelen	6 juni 2016	Passage m.b.t. alliantie
3.0	Mike Seelen	17 augustus 2016	Opmerkingen n.a.v. Programmaraad HWBP verwerkt
4.0	Mike Seelen	1 september 2016	Opmerkingen n.a.v. Programmaraad HWBP verwerkt
5.0	Mike Seelen	11 oktober 2016	Opmerkingen n.a.v. Directieraad verwerkt

Distributielijst

Aan	Versie	Datum laatste versie
Peter Willems, omgevingsmanagers	1.0	19 mei 2016
Programmteam HWBP	1.1	27 mei 2016
Programmaraad HWBP	2.0	5 juni 2016
Programmaraad HWBP	3.0	25 augustus 2016
Taakhoudersoverleg Veiligheid	4.0	6 september 2016
Directieraad	4.0	10 oktober 2016
College van dijkgraaf en heemraden	5.0	18 oktober 2016
Programmteam HWBP, omgevingsmanagers, team Grondzaken		

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1. Doel en afbakening
- 1.2. Afwijken van de beleidsregel

2. Inhoudelijk grondbeleid Waterschap Rivierenland

- 2.1. Nota eigendommenbeleid Waterschap Rivierenland
- 2.2. Evaluatie nota Eigendommenbeleid
- 2.3. Juridisch instrumentarium innovatief uitgevoerde maatregelen
 - 2.3.1 Geotextiel
 - 2.3.2 Waterontspanners
 - 2.3.3 Damwanden, kwelchermen, groutankers, diepwanden, dijkdeuvels, dijkvernageling en palenwanden
 - 2.3.4 Bermen
- 2.4. Juridisch instrumentarium nieuwe innovatieve maatregelen
- 2.5. Onteigening of gedoogplicht
- 2.6. Anticiperend en strategisch verwerven

3. De grondverwervingsopgave van het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) (primaire keringen)

4. Organisatiestructuur van de grondvererving

- 4.1 Inleiding
- 4.2 IPM-team
 - 4.2.1 Omgevingsmanagement
- 4.3 Team Grondzaken
- 4.4 Escalatie
- 4.5 Alliantie
- 4.6 Kabels en leidingen
- 4.7 Grondverwervingsprocessen

5. Ontwikkelingen uit wetgeving, beleid en jurisprudentie

- 5.1. Waterwet
- 5.2. Onteigeningswet
 - 5.2.1 Huidige situatie
 - 5.2.2 Herziening Onteigeningswet
- 5.3. Jurisprudentie
- 5.4. Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

1. Inleiding

1.1. Doel en afbakening

Waterschap Rivierenland heeft in 2009 de nota Eigendommenbeleid vastgesteld. Met deze nota worden de eigendommen van Waterschap Rivierenland op een verantwoorde, doelmatige en uniforme wijze beheerd en nieuwe eigendommen verworven. Het eigendommenbeleid omvat de onroerende zaken die het waterschap in eigendom wil verwerven, heeft of wil verkopen en geldt voor het gehele beheersgebied van Waterschap Rivierenland.

Inmiddels heeft Waterschap Rivierenland een groot aantal grote dijkversterkingsprojecten gerealiseerd waarbij de grondverwerving aan de hand van het Eigendommenbeleid is uitgevoerd. In 2015 is de grondverwerving van de primaire waterkeringen aan de hand van de reeds uitgevoerde projecten geëvalueerd. Uit deze evaluatie is gebleken dat het huidige beleid grotendeels voldoet en bruikbaar is voor de komende dijkverbeteringsprojecten.

In deze nota Aanpak grondverwerving dijkversterkingen wordt een nadere invulling gegeven aan de nota Eigendommenbeleid specifiek gericht op waterkeringen (zowel primaire als regionale keringen). Daarnaast zijn de ontwikkelingen en verbeterpunten van de afgelopen jaren verwerkt. De wijze waarop Waterschap Rivierenland met de grondverwervingsopgave voor de primaire en regionale dijkversterking omgaat, wordt in deze grondverwervingsstrategie beschreven. Aanvullend op deze nota grondverwervingsstrategie wordt per project een specifiek grondverwervingsplan opgesteld. Hiermee ontstaat dus een strategisch drieluik waarin het beleid is opgenomen: de nota Eigendommenbeleid, de nota Aanpak grondverwerving dijkversterkingen en een grondverwervingsplan per project. Naast dit strategisch drieluik wordt gebruik gemaakt bij de grondverwerving van een uitvoeringsdocument grondverwerving.

1.2 Afwijken van de beleidsregel

Bij de toepassing van het grondverwervingsbeleid spelen veel belangen. Naast de belangen van het waterschap moet ook rekening worden gehouden met allerlei andere belangen, waaronder de belangen van bewoners, bedrijven, gemeenten, kabel- en leidingbeheerders, et cetera. Verder spelen omgevingsaspecten zoals natuur, ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en landschappelijke inpassen een belangrijke rol. Deze belangen kunnen afzonderlijk of in onderlinge samenhang, bij wijze van uitzondering, aanleiding geven af te wijken van de algemene regel.

Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat in beginsel overeenkomstig de beleidsregel moet worden besloten, tenzij dat gelet op de strekking van de beleidsregel en de onderliggende wettelijke regeling in het concrete geval niet nodig is en bovendien voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben, die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit laatste wordt de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd (art. 4:84 Awb). Structurele afwijkingen van de beleidsregel verplichten echter tot het aanpassen van de beleidsregel. Dan kan geen gebruik worden gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid. Enkel in bijzondere omstandigheden waar het toepassen van de beleidsregel in een incidenteel geval leidt tot onevenredige schade voor een derde partij is een afwijking van de beleidsregel mogelijk.

2. Inhoudelijk grondbeleid Waterschap Rivierenland

2.1 Nota Eigendommenbeleid Waterschap Rivierenland

Waterschap Rivierenland heeft in 2009 zijn eigendommenbeleid vastgelegd in de nota Eigendommenbeleid. Deze nota is gebaseerd op het eigendommenbeleid van 2005. Met deze nota worden de eigendommen van Waterschap Rivierenland op een verantwoorde, doelmatige en uniforme wijze beheerd en nieuwe eigendommen verworven. Het eigendommenbeleid omvat de onroerende zaken die het waterschap in eigendom wil verwerven, heeft of wil verkopen en geldt voor het gehele beheersgebied van Waterschap Rivierenland. Het waterschap streeft hiermee naar uniformiteit en rechtsgelijkheid.

De kern van het eigendommenbeleid is om onroerende zaken die een primaire functie vervullen voor de taken van het waterschap, dan wel daarmee een rechtstreekse functionele relatie hebben, in eigendom te hebben of te verkrijgen. Achtergrond hiervan is dat het waterschap zo over het algemeen snel, bestendig en tegen geringe kosten kan beschikken over gronden en werken die voor de taakuitoefening nodig zijn. Bovendien geeft het in eigendom hebben van de kernzone de beste garantie om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Er zijn gevallen waarin het beschikbaar hebben van de (volle) eigendom niet vereist of gewenst is, tenzij daaraan een strategisch belang of een beleidsmatige afweging ten grondslag ligt.

Voor de kernzone en de zone van het profiel van vrije ruimte (PVVR) is eigendom noodzakelijk voor een doelmatig beheer. Dat betekent dat niet-bebouwde gronden binnen deze zones bij gelegenheid worden verworven. Dichtbebouwde gebieden met een veelal aaneengesloten bebouwing lenen zich vanwege de specifieke omstandigheden meestal minder voor verwerving. Het aankoopbeleid geldt ook voor waterkerende constructies maar niet voor constructies die in beheer zijn bij andere overheden, zoals tunnels en sluizen die in beheer zijn bij het Rijk of monumenten, zoals de stadswallen van Gorinchem.

Voor de beschermingszone buiten het profiel van vrije ruimte en de buitenbeschermingszone is het waterkeringsbelang minder groot. Voor doelmatig beheer is het niet nodig deze in eigendom te verwerven. Waar het waterschap deze zones in bezit heeft, behoort verkoop tot de mogelijkheden. Bij verkoop zal uit strategisch oogpunt bekeken worden of ruiling mogelijk is met gronden die het waterschap wil verwerven.

2.2 Evaluatie nota Eigendommenbeleid

Waterschap Rivierenland heeft de opdracht de dijken binnen zijn beheersgebied te verbeteren zodat deze voldoen aan de door het Rijk bepaalde normen. Vanaf 2008 tot en met 2016 is een aantal dijkverbeteringsprojecten in het kader van het Programma Ruimte voor de Rivier, HWBP2 en Deltawet Grote Rivieren uitgevoerd. Grondverwerving was een belangrijk onderdeel van deze projecten. Hiermee is ervaring opgedaan met ca. 1.200 dossiers. Vanuit de gedachte plan-do-check-act is de verwerving van de afgelopen periode geëvalueerd en worden de goede ervaringen en de verbeterpunten gebruikt voor de nieuwe ronde dijkverbeteringen.

In 2011 is het uitgangspunt om het PVVR (profiel van vrije ruimte) in eigendom te verwerven verlaten. De nota Eigendommenbeleid geeft aan dat bij dit uitgangspunt van belang is of de

dijkversterking waarvoor het PVVR een reservering is, daadwerkelijk binnen 10 jaar gerealiseerd gaat worden. Dit is per definitie niet het geval bij dijkversterkingsprojecten, omdat deze zich richten op een langere planperiode. De beschermingszone binnen het PVVR zal daarom niet verworven worden bij dijkversterkingsprojecten.

In februari 2015 is de ervaring met de grondverwerving intern met een aantal afdelingen geëvalueerd. Deze evaluatie heeft betrekking gehad op de werkwijze zoals die in 2011 is afgesproken. De evaluatie is samen te vatten in vier hoofdcategorieën:

- a. Knelpunten, oorzaken en mogelijke oplossingen;
- b. Gegevens verzamelen en analyseren;
- c. Wat kunnen we morgen doen?
- d. Het eigendommenbeleid zoals dat is toegepast bij de huidige dijkversterkingsprojecten evalueren en projecteren op de nieuwe dijkversterkingsprojecten.

De vierde hoofdcategorie is uitgewerkt in het document *“Evaluatiedocument Grondverwerving Waterkeringen 2015”*. In dit document is per dijkverbeteringsproject bekeken of de wijze waarop de grondverwerving met betrekking tot de genomen maatregelen uit het dijkverbeteringsplan volgens de beleidsregels heeft plaatsgevonden. De conclusie luidt dat het huidige beleid voldoet en bruikbaar is voor de toekomstige dijkverbeteringsprojecten. Op enkele punten is door het bestuur met argumenten afgeweken van het beleid. Een drietal onderdelen is echter onvoldoende beschreven:

Grondverwerving rond nieuwe / innovatieve maatregelen

Voor maatregelen als bijvoorbeeld een verticaal geotextiel, waterontspanners en groutankers is in het huidige beleid onvoldoende omschreven op welke manier eigendom, beheer en onderhoud geborgd moeten worden.

Juridische vastlegging van bermen middels het vestigen van een erfdienstbaarheid

In het huidige beleid bestaat de mogelijkheid om bermen (aanbermingen) binnen bebouwd gebied en buiten de kernzone middels een zakelijk recht vast te leggen. Voortschrijdend inzicht bij het dijkverbeteringsproject Kinderdijk-Schoonhovenseveer leert dat, indien er sprake is van geplande (particuliere) bebouwing op de bermen, deze bermend dan middels het vestigen van een erfdienstbaarheid vastgelegd worden in plaats van een recht van opstal. Hiertoe is gekozen vanwege het aspect natrekking. Indien er geen particuliere bebouwing op de bermen zou zijn gekomen, dan was conform beleid een opstalrecht gevestigd.

Anticiperende / strategische aankopen

De in het eigendommenbeleid 2009 opgenomen mogelijkheden tot anticiperende en strategische aankopen vraagt verduidelijking teneinde eenduidigheid te bewerkstelligen bij de nieuwe dijkverbeteringen.

Aanbevelingen op basis van het eigendommenbeleid:

Werk bovenstaande conclusies nader uit in de nieuw op te stellen nota “Strategie Grondverwerving Waterkeringen” waarbij tevens de volgende punten worden verwerkt:

1. De mogelijk toekomstige innovatieve maatregelen in de komende HWBP projecten.
2. De wet- en regelgeving en jurisprudentie m.b.t. Onteigeningswet en Waterwet (toepassen gedoogplicht).
3. De subsidieregeling HWBP.

2.3 Juridisch instrumentarium innovatief uitgevoerde maatregelen

In de nu voorliggende nota Strategie grondverwerving waterkeringen zijn bovenstaande punten verwerkt en is dit nu onderdeel van het beleid.

2.3.1 Geotextiel

Geotextiel is een oplossing voor het probleem piping: bij hoge waterstanden kan er water onder de dijk doorstromen en zand meevoeren. Om het uitspoelen van zand tegen te gaan, wordt geotextiel aan de binnenzijde van de dijk aangebracht. Het ruimtebeslag is beperkt. Om het eigendom en beheer en onderhoud te waarborgen wordt voor deze maatregel een zakelijk recht gevestigd.

2.3.2 Waterontspanners

Regelen eigendom

Waterontspanners zijn verticale buizen die in de grond geplaatst zijn en vlak onder het maaiveld met elkaar worden verbonden door een lange evenwijdig aan de dijk lopende horizontaal liggende afvoerleiding. Door de waterontspanner wordt voorkomen dat de stabiliteit van de dijk gevaar loopt. Via de waterontspanner wordt het teveel aan grondwater afgevoerd naar de verderop gelegen sloten. Het verticale en horizontale leidingstelsel (inclusief putten en deksels) wordt als een 'net' in de zin van artikel 5.20 lid 2 Burgerlijk Wetboek kadastraal vastgelegd door middel van een netwerkregistratie. Hierdoor is het eigendom voor het waterschap geborgd. Het waterschap is zagezegd de 'bevoegde aanlegger' van dit gehele net en is daarmee door horizontale natrekking van rechtswege eigenaar. De afwateringsslootjes, die duidelijk te onderscheiden zijn van het leidingennet zoals hiervoor bedoeld, maken geen onderdeel uit van het 'net'. Het eigendom en het beheer (incl. toegang tot het perceel) van deze afwateringswerken worden per particuliere grondeigenaar geregeld door middel van een zakelijk recht van opstal.

Regelen beheeraspecten

De wetgever heeft in 2007 niet geregeld dat de eigenaar van het netwerk ook van rechtswege toegang heeft tot het netwerk c.q. de gronden waar het netwerk in ligt, bijvoorbeeld voor het plegen van onderhoud. Het is dus zaak dat de beheeraspecten apart van de kadastrale netwerkregistratie worden geregeld. Voor de beheerwerkzaamheden van het netwerk heeft het waterschap (een bepaalde mate van) zeggenschap nodig over de grond waarin de leidingen liggen. Hoe de zeggenschap wordt verkregen en in welke omvang, is afhankelijk van de medewerking van degene die zeggenschap over de grond heeft en het doel waarvoor zeggenschap nodig is. De particuliere grondeigenaren kunnen deze zeggenschap zowel vrijwillig als onvrijwillig verstrekken.

Het waterschap zal op minnelijke wijze proberen met de grondeigenaar tot overeenstemming te komen over de uitvoering van de werkzaamheden vanaf zijn grond (deze kunnen ook op de aanlegwerkzaamheden betrekking hebben) en eventuele gebruiksbepalingen. Indien de wil er is om mee te werken, kan een overeenkomst worden gesloten, waarbij de eigenaar zich verplicht de nodige werkzaamheden vanaf zijn grond toe te laten. Bij een dergelijke overeenkomst is het van belang dat het waterschap van de perceeleigenaar bedingt dat zijn verplichting om iets te dulden (beheertaak waterschap) of niet te doen (bijvoorbeeld bebouwen bovenop de leidingen) op zijn grond overgaat op degene die deze grond later weer verkrijgt (bijvoorbeeld een koper). En dat ook degenen die van de rechthebbende een gebruiksrecht tot dit goed krijgen aan deze verplichting gebonden zijn (art. 6:252 BW). Dit is de zgn. kwalitatieve verplichting, die dus ook de zeggenschap van de rechtsopvolgers van de

rechthebbende (bv. Kopers) beperkt. Voor een kwalitatieve verplichting maakt een notaris een akte van de overeenkomst op, die vervolgens wordt ingeschreven in de openbare registers (art. 3:98 jo. Art. 89 BW).

2.3.3 Damwanden, kwelschermen, groutankers, dijkdeuvels, dijkvernageling en paalwanden

Bij het plaatsen van damwanden en kwelschermen is het eigendom en het beheer en onderhoud geborgd via het vestigen van een zakelijk recht van opstal. Ook voor groutankers (behorend bij damwanden) is het vestigen van een zakelijk recht van opstal voldoende. Ditzelfde geldt voor dijkdeuvels, dijkvernageling en paalwanden.

Het recht omvat mede de bevoegdheid van de opstalhouder en van door opstalhouder aan te wijzen (rechts)personen, om het perceel/de percelen met vervoermiddelen, materialen en werktuigen te betreden, zulks op een in overleg met de grondeigenaar casu quo grondgebruiker te bepalen wijze, indien naar het oordeel van de opstalhouder onderhouds-, herstel-, of vervangingswerkzaamheden noodzakelijk zijn dan wel voor het verrichten van monitorings- en/of inspectiewerkzaamheden. Daarnaast heeft de opstalhouder de bevoegdheid tot gebruik van een voor de uitvoering van deze werkzaamheden vereiste strook grond aan weerszijden van de zaak.

2.3.4 Bermen

Bij (lange) bermen wordt een recht van opstal gevestigd. Indien echter (particuliere) bebouwing is gepland op deze bermen wordt een erfdiensbaarheid gevestigd vanwege het aspect natrekking. In beide gevallen geldt echter dat indien het eigendom van het betreffende perceel nodig is ten behoeve van doelmatig beheer en onderhoud dan gekozen zal worden voor aankoop.

Schematisch overzicht maatregelen en juridisch instrument

waterbouwkundige toepassing	aankoop	zakelijk recht
Bebouwd (woning dan wel opstallen)	X	
Steunberm	X	
Onderhoudsstrook	X	
Watergang	X	
Stabiliteitsscherm	X	X
Geotextiel		X
Waterontspanners		X
Dijkdeuvels en dijkvernageling		X

2.4 juridisch instrumentarium nieuwe innovatieve maatregelen

Bij dijkversterking zal steeds gezocht worden naar nieuwe innovatieve maatregelen. Dit heeft tot gevolg dat het huidige beleid nog geen oplossing biedt voor deze nieuwe maatregelen. In

dat geval zal aansluiting gezocht worden bij het huidige beleid en zal gekozen worden voor het juridisch instrument dat zowel voor het eigendom als het beheer de beste borging biedt voor het waterschap. Ook hierbij geldt dat rechtsgelijkheid en uniformiteit voorop staan.

2.5 onteigening of gedoogplicht

Indien minnelijke verwerving van gronden of tracés niet leidt tot overeenstemming past het waterschap het instrument onteigening of gedoogplicht toe voor zowel de aanleg- als beheerwerkzaamheden met betrekking tot het waterstaatswerk in gronden van derden. Welk instrument wordt toegepast is afhankelijk of het om aankoop (-> onteigening) of zakelijk recht (->gedoogplicht) gaat. Onteigening en gedoogplicht zijn bedoeld als vangnet voor gevallen waarin er geen privaatrechtelijke overeenstemming kan worden bereikt.

2.6 anticiperend en strategisch verwerven

In de voorbereidingsperiode van deze projecten komt het voor dat er gronden en panden in de directe nabijheid van de waterkering te koop worden aangeboden en doet zich de vraag voor of er strategisch of anticiperend moet worden aangekocht.

Aankopen vooruitlopend op de reguliere grondverwerving worden anticiperende aankopen genoemd omdat deze anticiperen op het toekomstige grondaankoopplan of grondverwervingsplan. Hierbij valt te denken aan te koop staande woningen of percelen.

Strategisch houdt in, dat als er gronden op de markt beschikbaar komen die niet gelegen zijn binnen de kernzone en profiel van vrije ruimte, deze kunnen worden aangekocht. Deze gronden kunnen dan op een later tijdstip worden geruild voor gronden in de kernzone of profiel van vrije ruimte.

In beginsel zal anticiperend en strategisch worden aangekocht bij dijkversterkingsprojecten. Of daadwerkelijk anticiperend of strategisch wordt aangekocht hangt af van een aantal aspecten die per situatie afgewogen moeten worden. Deze aspecten worden in het uitvoeringsdocument nader uitgewerkt. Het gaat hierbij om:

- financiering
- marktwaarde of schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet
- projectfasering – start reguliere aankoop/verwerving
- mandatering en voorfinanciering
- risico's
- omgevingsinvloeden

Bij de verwerving voor regionale keringen is een complicerende factor dat de grondbehoefte groter is waardoor alternatieve maatregelen gezocht worden om de keringen te verbeteren. Hierbij moet gedacht worden aan een combinatie met maatregelen voor het watersysteem. Om gronden beschikbaar te krijgen is het mogelijk om gebruik te maken van de inzet van vrijwillige kavelruil en/of het verwerven van een geheel agrarisch bedrijf.

3 De grondverwervingsopgave van het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-programma) (primaire keringen)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het generieke grondbeleid van Waterschap Rivierenland ook voor de grondvererving in het HWBP geldt en welke aanvullende of afwijkende richtlijnen er vanuit het HWBP gelden.

Om een waterkering te versterken zijn vrijwel altijd gronden nodig, zo niet permanent dan toch minstens tijdens de uitvoering. En omdat het veelal om een lijnvormige ingreep gaat, zijn vaak zeer veel relatief kleine percelen met dus zeer veel verschillende eigenaren betrokken. De benodigde grond kan bebouwd of onbebouwd zijn. De verwerving zal zich met name richten op onbebouwde percelen, hoewel verwerving van gebouwen niet uit te sluiten is. In eerste instantie is het grondbeleid van het waterschap leidend voor de grondvererving binnen de HWBP-projecten. Daarnaast zijn er allerlei voorschriften waaraan grondvererving moet voldoen indien inzet van dwangmiddelen uiteindelijk noodzakelijk blijkt te zijn.

De Programmadirectie HWBP hanteert aanvullende uitgangspunten en richtlijnen voor de grondvererving en de kwaliteitsborging hiervan, deze zijn verwoord in:

- Handreiking Grondvererving HWBP;
- Handreikingen en Instructies Rijkswaterstaat (www.rijkswaterstaat.nl/.../onteigening/documenten.aspx);
- Taxatie-instructie Programmadirectie HWBP en Financieringsregeling HWBP.

Samenvattend komen deze regels, instructies en afspraken op het volgende neer:

Adviezen ten aanzien van het grondverwervingsproces

De *programmادirectie van het HWBP* geeft in haar handreiking aan in welke fase van het project welke producten moeten worden opgeleverd en hoe met informatie moet worden omgegaan. Daarnaast worden kaders aangegeven vanuit wetgeving en beleid.

Rijkswaterstaat heeft in haar instructies aangegeven hoe in de praktijk moet worden omgegaan met de vastgoedopgave voor infrastructurele projecten. Zij geeft handreikingen, kaders, richtlijnen, instructies en adviezen op het gebied van minnelijk overleg, onteigening, grondslagen voor ofwel onteigening ofwel gedoogplicht, nadeelcompensatie, schades aan landerijen, bouwschades en subsidiezaken en het taxatieproces. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat een aantal standaard documenten (brieven, modelovereenkomsten, dossieropbouw en logboeken) beschikbaar.

Financieringsregeling HWBP

In de 'Beleidsregels Regeling HWBP 2014' wordt aangegeven dat de beleidskeuze van iedere beheerder wordt gevolgd, waarbij het afwegingskader van de beheerder recht moet doen aan de principes van sober, doelmatig en rechtmatig. Dit betekent dat indien het waterschap normaliter zou kiezen voor een gebruiksovereenkomst, de kosten hiervan worden gesubsidieerd. Alleen in die gevallen dat het waterschap conform zijn beleid (zoals bij Waterschap Rivierenland het geval is) zou kiezen voor verwerving in eigendom, worden die kosten gesubsidieerd.

Tevens wordt vermeld dat bij de budgettering/financiering van de grondvererving rekening moet worden gehouden met de hogere kosten door toepassing van het instrument onteigening. Daarnaast dient er rechtsgelijkheid te zijn voor alle betrokkenen in het plangebied. Voor het opstarten van het minnelijke traject dient per geval te worden

beoordeeld of in het uiterste geval onteigening nodig is of dat het opleggen van de gedoogplicht volstaat. Dit is de basis voor de subsidiëring.

Als de verwerving van de onroerende zaak niet te verantwoorden is vanuit de huidige situatie en/of als er een mogelijkheid is om een gedoogplicht op te leggen, dan komen alleen de kosten van een beperkt recht op een onroerende zaak of van het sluiten van een overeenkomst ter zake aan het gebruik voor subsidiëring in aanmerking.

In de richtlijnen van het HWBP is nauwkeurig omschreven welke werkzaamheden en producten in aanmerking komen voor subsidiëring¹. In beginsel zijn dit alle kosten die redelijkerwijs en conform waterschapsbeleid gemaakt worden voor het verkrijgen van de tijdelijke of permanente beschikking over de gronden. In de praktijk bedraagt bij dijkversterkingen door de veelheid aan kleine percelen de som van de uitgekeerde schadevergoedingen minder dan de helft van de totale verwervingskosten.

¹ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van PM nr. IENM/BSK-2014/57174.

4 Organisatiestructuur van de grondverwerving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de verbinding gemaakt tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie en wordt toegelicht hoe de grondverwerving voor de projecten is georganiseerd. Grondverwerving is een taak binnen Waterschap Rivierenland die bij team Grondzaken is belegd. Onder grondverwerving valt het grondbeleid, -verwerving, -beheer en verkoop. Hiermee is rechtsgelijkheid en uniformiteit voor het gehele beheersgebied en alle projecten geborgd.

4.2 IPM-team

Projecten kunnen op basis van het Integraal Projectmanagementmodel (IPM) worden uitgevoerd. Dat betekent onder meer dat het kernteam van het project bestaat uit een zogeheten IPM-team met vijf aandachtsgebieden: projectmanager, omgevingsmanager, technisch manager, contractmanager en manager projectbeheersing. Grondverwerving valt onder het IPM-aandachtsgebied omgevingsmanagement.

Grondverwerving heeft nauwe relaties met:

- *Technisch management*: de oplossingsrichting bepaalt of gronden wel of niet nodig zijn; of woningen wel of niet gesloopt moeten worden. Andersom kan de eigendoms- of gebruikssituatie reden zijn om het ontwerp aan te passen. Informatie over kosten en risico's worden met elkaar gedeeld zodat zowel het ontwerp als de grondverwerving efficiënt kunnen worden uitgevoerd.
- *Projectbeheersing*: het verwerven van gronden is kostbaar en tijdrovend. Dit moet goed ingebracht worden in de planning van elke fase van het project. Het (tijd)risico van grondverwerving alsmede de financiële consequenties van niet-tijdige oplevering van gronden aan de aannemer vereist aandacht in de risicobeheersing.
- *Contractmanagement*: in de marktbenadering, de contractvorm en de tekst van het contract moet rekening gehouden met de mogelijkheid dat ten tijde van het gewenste moment van start realisatie nog niet alle gronden verworven zijn.

4.2.1 Omgevingsmanagement

Binnen het aandachtsgebied omgevingsmanagement heeft grondverwerving raakvlakken met:

- Het *gebiedsproces*: veel stakeholders hebben een grondpositie. Zij worden betrokken bij het ontwerpproces om hun belangen in algemene zin in te brengen en worden daarnaast gevraagd toestemming te verlenen voor gebruik van hun gronden. Dit speelt een rol bij het optimaliseren van het gebiedsproces.
- *Kabels en leidingen*: als kabels en leidingen verlegd moeten worden als gevolg van de dijkversterking moet er een alternatief tracé worden gezocht. Er wordt eerst uitgeweken naar openbare ruimte(n) alvorens er verworven zal worden. Indien de gronden voor dat tracé toch verworven moeten worden, wordt dit echter via een zakelijk recht van opstal geregeld. Als het minnelijke proces niet tijdig leidt tot overeenstemming, past het waterschap de gedoogplicht toe.
- *Milieuonderzoek en –procedures*: voor het uitvoeren van veldonderzoek is ook al toestemming nodig van de grondeigenaren en pachters. Bij (mogelijke) aanwezigheid van bodemverontreinigingen, niet-gesprongen explosieven en/of archeologische waarden moet hiermee bij de verwerving rekening worden gehouden.

4.3 Team Grondzaken

Om een waterkering te versterken is er in veel gevallen grond nodig. Door het karakter van een dijkversterking (een lijnvormige ingreep) gaat het vaak om zeer veel eigenaren. De benodigde grond voor de versterking kan bebouwd of onbebouwd zijn. Bij percelen met bebouwing kan het nodig zijn om de bebouwing te verwerven, maar de noodzaak tot verwerving kan ook beperkt zijn tot een deel van de grond. Bij gedeeltelijke verwerving kan er ook sprake zijn van schade. Afhankelijk van de oorzaak en de aard van de schade vindt de afwikkeling hiervan gelijktijdig plaats met de grondverwerving. Met de verwerving zijn grote belangen en grote bedragen gemoeid. De omgevingsmanager onderhoudt contact met de interne afdeling, die met de verwervingstaak is belast en betrokken is bij contacten en onderhandelingen met de externe partijen hieromtrent. Binnen Waterschap Rivierenland is het Team Grondzaken verantwoordelijk voor de verwerving² van het benodigde vastgoed (gronden en panden). De projectleider is verantwoordelijk voor de vastgoedopgave binnen zijn project. Dit houdt in dat de projectleider er voor zorgt dat het aspect grondverwerving met de daarbij behorende vastgoedopgave³ wordt opgenomen in het projectplan en dat team Grondzaken de opdracht krijgt om deze vastgoedopgave uit te voeren. Team Grondzaken is aan de hand van deze opdracht verantwoordelijk voor wat en hoe verworven wordt en stemt dit lopende de verwerving af met het projectteam c.q. omgevingsmanager. Team Grondzaken maakt voorafgaand aan de projectfase een raming van de grondverwervingskosten ten behoeve van de subsidieaanvraag HWBP conform subsidieregeling. Het projectteam is verantwoordelijk voor het laten reviewen van de raming door HWBP en het aanvragen van de subsidie.

De vastgoedprocedure kan bestaan uit drie fasen t.w. de minnelijke verwerving, administratieve (onteigenings)procedure en de gerechtelijke (onteigenings)procedure. De planning van de vastgoedprocedure vindt in onderling overleg tussen projectteam en team Grondzaken plaats. Indien geen overeenstemming over de planning wordt bereikt wordt conform paragraaf 5.4 (escalatie) gehandeld.

Naast kabels en leidingen is grondverwerving één van de belangrijkste risico's voor ieder project dat niet tijdig met de uitvoering kan worden begonnen. Dit kan leiden tot hoge extra kosten en aanzienlijke uitloop in tijd. Om dit risico te beheersen wordt de procesmanager grondzaken van het team Grondzaken in de verkenningsfase al betrokken door het projectteam zodat dit onderwerp goed ingericht en aangestuurd kan worden. Per project wordt een grondverwervingsplan door het team Grondzaken opgesteld. Bij de start van de fase planuitwerking kan het grondverwervingsteam vol van start. De procesmanager grondzaken van het team Grondzaken valt onder het aandachtsgebied omgevingsmanagement, maar heeft een eigenstandige bevoegdheid voor escalatie en afstemming. De procesmanager grondzaken zorgt voor grip en beheersing van het grondverwervingsproces en verantwoordt periodiek de voortgang aan de hand van een duidelijke opgave van de gerealiseerde verwervingen ten opzichte van de totale opgave. Gelet op de raakvlakken tussen grondverwerving en kabels en leidingen vindt nauwe afstemming met en samenwerking tussen beide disciplines plaats.

Bij anticiperende en strategische aankopen maakt team Grondzaken een voorstel dat via het projectteam wordt ingebracht in het programmateamoverleg. Het besluit vindt vervolgens plaats conform mandaatregeling HWBP indien er budget binnen het project beschikbaar is. Indien er geen budget beschikbaar is en wel anticiperend dan wel strategisch aangekocht wordt, vindt financiering plaats via het budget strategische grondvoorraad. Hiervoor dient per

² Dit om eenheid van regie, beleid en uitvoering tussen projecten te waarborgen.

³ De vastgoedopgave wordt door het projectteam samen met team Grondzaken in elk geval nader uitgewerkt in een grondverwervingsplan. Dit grondverwervingsplan is één van de basisdocumenten voor een onteigeningsprocedure.

aankoop een besluit door de programmadirecteur genomen te worden dan wel door het college van dijkgraaf en heemraden (gelet op de mandaatregeling).

Team Grondzaken heeft voor de vastgoedprocedure de functies grondverwerfer/taxateur, coördinator grondverwerving/procesmanager grondverwerving, adviseur grondzaken, GIS-medewerker en administratieve ondersteuning beschikbaar. Deze functies worden zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet voor de dijkversterkingsprojecten. De voor de primaire dijkversterkingsprojecten gemaakte uren worden geactiveerd. Bij de regionale dijkversterkingsprojecten worden alleen de uren van de functies grondverwerfer/taxateur, coördinator grondverwerving/procesmanager grondverwerving geactiveerd.

4.4 Escalatie

In geval een verschil van mening ontstaat over de grondverwerving en dit niet in goed onderling overleg opgelost kan worden, zal het geschilpunt door de procesmanager grondverwerving van het team Grondzaken onderbouwd voorgelegd worden aan het programmateam en zo nodig aan de Directieraad.

4.5 Alliantie

Indien alle voor het dijkversterkingsproject benodigde activiteiten via een gezamenlijke alliantieorganisatie worden uitgevoerd, zal Waterschap Rivierenland binnen en onder verantwoordelijkheid van de alliantie het onderdeel grondverwerving uitvoeren. Grondverwerving dient immers altijd op een juridisch, maatschappelijk en financieel verantwoorde wijze plaats te vinden, waarbij een tijdige en efficiënte uitvoering van de gewenste maatregelen uitgangspunt is én waarbij de rechtsgelijkheid en uniformiteit voor het gehele beheersgebied van Waterschap Rivierenland geborgd is.

4.6 Kabels en leidingen

Naast grondverwerving is kabels en leidingen een belangrijk risico in tijd en geld bij dijkversterkingsprojecten. Kabels en leidingen worden gecategoriseerd naar verleggingsrisico (tijd en geld). Belangrijke verleggingen worden al gerealiseerd vooruitlopend op de realisatiefase van het project. Gelet op het feit dat voor de verlegging van kabels en leidingen als de dijkverbeteringsmaatregelen dezelfde eigenaren betrokken worden, zal de verwerving van de rechten voor beide onderwerpen zoveel als mogelijk gecombineerd worden uitgevoerd door team Grondzaken. Hiervoor zal via de coördinator of medewerker kabels en leidingen van het project vooraf afstemming plaatsvinden met de netbeheerders. Er wordt altijd gestart met een minnelijk proces. Voor kabels en leidingen kan het noodzakelijk zijn om tijdig te starten met het proces tot opleggen gedoogplicht.

4.7 Grondverwervingsprocessen

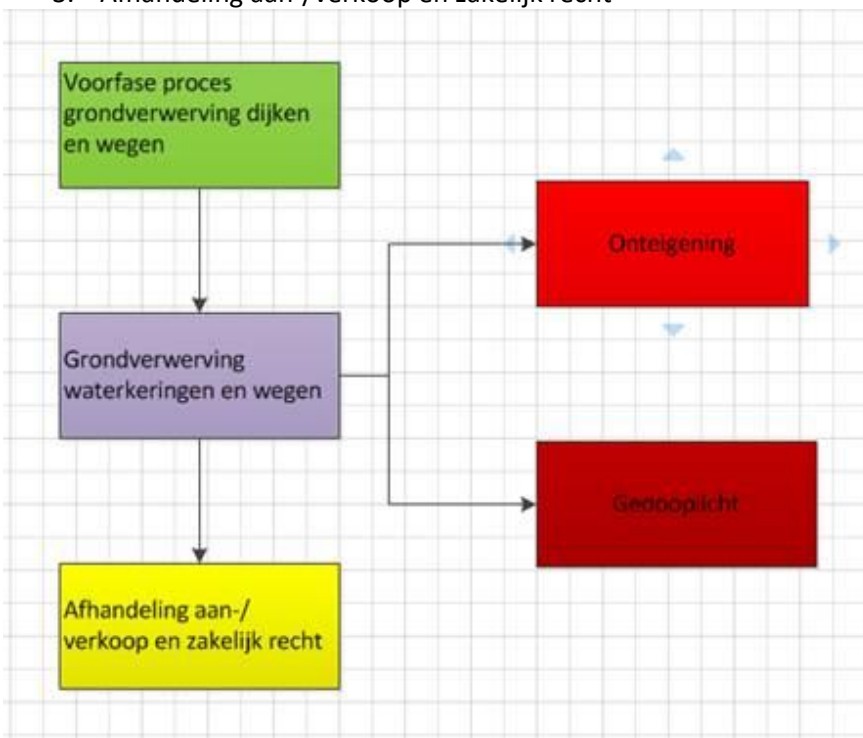
De grondverwerving vindt plaats op een procesmatige aanpak. De processen zijn beschreven en worden uitgevoerd op basis van Lean-management. Lean management is een strategie van procesgericht werken waarbij bij elke processtap waarde wordt toegevoegd. Het werk wordt zonder verspillingen verricht en is zichtbaar, stuurbaar en verbeterbaar. De focus ligt op het continu verbeteren en tegengaan van verspillingen waarbij de klantvraag centraal staat. LEAN is gericht op effectiever en efficiënter werken.

Om de grondverwerving zo effectief, efficiënt en zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, is het van belang dat de vastgestelde procesgang en –afspraken worden gevolgd. Dit geldt ook voor de externe partijen die deelnemen aan de uitvoering van de processen, zoals bijvoorbeeld extern ingehuurde grondverwerfers en notarissen. Bij het continu verbeteren worden ook

deze externe partijen betrokken.

Voor de verwerving van gronden en tracés bij de dijkverbeteringsprojecten worden drie processen doorlopen:

1. Voorfase proces grondverwerving dijken en wegen
2. Grondverwerving waterkeringen en wegen
3. Afhandeling aan-/verkoop en zakelijk recht



Schematische weergave processen

Dit is verder uitgewerkt in het uitvoeringsdocument grondverwerving waterkeringen.

5 Ontwikkelingen uit wetgeving, beleid en jurisprudentie

5.1 Waterwet

De Waterwet schrijft voor (art. 2.12.e.v. Wtw.) dat de primaire waterkeringen regelmatig moeten worden getoetst om te bezien of deze voldoen aan de wettelijke normen voor de waterveiligheid. Elke twaalf jaar vindt daarom een wettelijke toetsing plaats van deze waterkeringen. In deze toetsing wordt nagegaan of ze aan de wettelijke normen voldoen. Als de waterkering niet aan de norm voldoet, moeten er verbetermaatregelen worden uitgevoerd. De maatregelen die in het kader van de eerste en de tweede toets ronde werden getroffen zijn opgenomen in het zogenaamde Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 (HWBP-2). De maatregelen die voortvloeien uit de derde toetsing en toetsingen die in de toekomst plaatsvinden worden opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). De Waterwet (art. 2.5 Wtw) heeft de verantwoordelijkheid voor het normeren van de regionale keringen bij de provincies neergelegd.

Projectplan:

De Waterwet verplicht de waterbeheerder (meestal Rijk en Waterschappen) om voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen (art. 5.4 e.v. Wtw).

Voor onderhoud en herstelwerkzaamheden door of vanwege de beheerder is geen projectplan vereist. Een waterstaatswerk is volgens art. 1.1 Wtw een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. De verplichting tot het vaststellen van een projectplan heeft betrekking op die voorgenomen werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk, die tot gevolg hebben dat wijziging wordt gebracht in de normatieve toestand ervan (richting, vorm, afmeting of constructie). Als er een legger is gemaakt, blijkt die toestand daaruit.

Het projectplan, dat feitelijk een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is vormvrij. Er zijn dan ook geen eisen gesteld aan de vaststelling ervan. Ook gelden er geen bijzondere eisen aan de voorbereiding, tenzij de projectprocedure van art. 5.5 e.v. Wtw van toepassing is. Deze bijzondere procedure is gereserveerd voor projectplannen die op de aanleg of wijziging van primaire keringen zien en die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

5.2 Onteigeningswet

5.2.1 Huidige situatie

In de huidige situatie kan het waterschap als het niet lukt om de benodigde grond minnelijk te verwerven een verzoek indienen bij de Kroon om de gronden aan te wijzen ter onteigening. Nadat een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor zienswijze volgt dan het Koninklijk Besluit, ook wel onteigenings-KB. De Raad van State geeft achter de schermen advies aan de Kroon over het te nemen KB. Tegen het KB kan geen beroep worden ingesteld.

Met het KB in de hand kan het waterschap de grondeigenaar dagvaarden. De civiele rechter toetst het KB op rechtmatigheid en spreekt de onteigening uit. Door inschrijving van dat vonnis in het Kadaster gaat eigendom over op de gemeente. Daarna wordt de civielrechtelijke procedure over de schadeloosstelling voortgezet. De civiele rechter wijst nog een tweede vonnis over de te betalen schadeloosstelling.

5.2.2 Herziening Onteigeningswet

De Onteigeningswet wordt medio 2018 herzien en geïntegreerd in de Omgevingswet. De belangrijkste wijziging is dat het waterschap dan zelf de onteigeningsbeschikking (i.p.v. een Koninklijk Besluit) moet toetsen en opleggen. De Kroon/Corporate Dienst heeft geen rol meer bij de behandeling van een verzoek tot onteigening. Het waterschap zal het onteigeningsverzoek behandelen conform de Algemene Wet Bestuursrecht. Om de onafhankelijkheid te waarborgen wil de wetgever een onafhankelijke toets invoeren door een commissie aan te stellen welke een advies dient uit te brengen aan het waterschap over de onteigeningsbeschikking. De vraag of er überhaupt onteigend mag worden, wordt door de bestuursrechter beantwoord indien beroep wordt ingesteld tegen het bestuursbesluit. Het bestuursbesluit wordt eerst voor zienswijzen ter inzage gelegd. Tegen het vastgestelde onteigeningsbesluit staat beroep open bij de Raad van State. Dit moet uiteindelijk leiden tot een onherroepelijk onteigeningsbesluit.

De civiele procedure (gerechtelijke onteigening/ vervroegde decente) welke kan gestart worden bij het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking zal door de wetgever nog nader worden uitgewerkt. Op dit moment is het nog onduidelijk hoe en op welke

voorwaarden de civiele procedure eruit ziet.

5.3 Jurisprudentie

De Hoge Raad heeft op 15 januari 2015 een vijftal arresten⁴ gewezen waarin hij geoordeeld heeft over de toepassing van het eliminatiebeginsel als bedoeld in artikel 40c Onteigeningswet. Waar het bij het eliminatiebeginsel om draait is met welke plannen rekening mag worden gehouden bij de waardering van het onteigende. De discussie ging daarbij vooral over de vraag wanneer een bestemmingsplan wel of niet bij de waardering van het onteigende mag worden betrokken.

In de arresten van 15 januari jl. heeft de Hoge Raad de volgende juridische uitgangspunten geformuleerd, die moeten worden gehanteerd bij de afweging of een bestemmingsplan moet worden weggedacht of niet:

1. Artikel 40c Ow dient terughoudend te worden toegepast (r.o. 3.5 [ECLI:NL:HR:2016:25](#)).
2. De vraag of eliminatie van een door het geldende bestemmingsplan aan het onteigende gegeven bestemming moet plaatsvinden, dient te worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Eliminatie kan niet in abstracto worden voorgeschreven of uitgesloten in bepaalde categorieën van gevallen (r.o. 3.6.2 [ECLI:NL:HR:2016:25](#)).
3. Voor eliminatie is alleen plaats indien het werk waarvoor wordt onteigend tot stand wordt gebracht voor rekening en risico van rechtspersonen als bedoeld in artikel 2:1 lid 1 en 2 BW ('overheidswerken') (r.o. 3.8.2 [ECLI:NL:HR:2016:25](#)).
4. De omstandigheid dat de overheid voorbereidingswerkzaamheden uitvoert ten behoeve van een werk waarvoor wordt onteigend, brengt nog niet mee dat dit werk als een overheidswerk dient te worden aangemerkt (r.o. 3.8.3 [ECLI:NL:HR:2016:25](#)).

Met de arresten van 15 januari 2016 geeft de Hoge Raad enigszins inzicht in de toepasbaarheid van het eliminatiebeginsel bij bestemmingsplannen, maar het scheidt geen alles verhelderend kader.

5.4 pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard

Waterschappen hebben een eigen bevoegdheid in hoe ze om willen gaan met hun eigendommen. Elk waterschap kiest voor het juridisch instrumentarium dat het best bij dat waterschap past. Het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard heeft onderzoek gedaan naar de vraag of hun huidig ruimtelijk instrumentarium, de wijze van bekostiging en de rol van de betrokken overheden voldoende zijn toegesneden op de complexe opgave. De pilot waarvan de uitkomsten in maart 2016 zijn gepubliceerd, geeft antwoord op die vragen. De resultaten uit die pilot op het onderdeel strategisch/anticiperend verwerven zijn hieronder ter informatie weergegeven.

⁴ [ECLI:NL:HR:2016:24](#), [ECLI:NL:HR:2016:25](#), [ECLI:NL:HR:2016:66](#), [ECLI:NL:HR:2016:67](#) en [ECLI:NL:HR:2016:68](#)

Pilot “ruimtelijk instrumentarium dijken” Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Samenvatting

Door de verzwaring van de veiligheidsnorm, stijging van het waterpeil en de daling van de bodem zijn in de toekomst ingrijpende dijkversterkingen nodig. De bebouwing op de dijk bemoeilijkt dijkversterking. Dijkversterking kan plaatsvinden met behoud van de bebouwing door met dure constructies om de huizen heen te werken. Een alternatief is om de bebouwing eerst te verwijderen. Opkopen en verwijderen van de bebouwing is ook een ingrijpende en kostbare zaak, maar dat betekent wel dat in de toekomst dijkversterkingen eenvoudiger en goedkoper worden.

Natuurlijk is er ook nog een tussenvariant mogelijk waarin alleen daar bebouwing wordt verwijderd waar dit veel winst oplevert. De vraag beperkt zich niet tot de kosten van één dijkversterking, maar neemt ook de consequenties mee voor de volgende dijkversterkingen. Deze studie geeft aan dat de kosten van de eerste dijkversterking voor alle alternatieven in dezelfde orde van grootte liggen. **Het is ongeveer even duur om de dijk met constructies te versterken, als om eerst de bebouwing te verwijderen en dan in grond te versterken. Bij een tweede dijkversterkingsronde ontstaan verschillen. Versterken in grond is dan de goedkoopste optie.**